

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación Territorial  
Cuauhtémoc, C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, Planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación Territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez, Rubén Francisco Pérez Sánchez, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 3547479, 2070028, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Durango.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, reformado mediante el Decreto 92 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 30 de mayo de 2019, precepto que a la literalidad establece:

*“Artículo 42. Tendrán carácter de reservado los documentos y expedientes expresamente que se encuentren en los siguientes casos:*

*(...)*

***V. Los que constituyan expedientes en trámite, en términos del artículo 44 de ésta Ley, y***

*(...).”*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de máxima publicidad

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las porciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 30 de mayo de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Durango.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Durango el 30 de mayo de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del viernes 31 de mayo al sábado 29 de junio 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

## **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)*

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

**De la Ley:**

*“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

## **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

Ahora bien, en términos del artículo 6° constitucional, el derecho de acceso a la información pública, es fundamental. En consecuencia, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad; a ese respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier

autoridad estatal obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.<sup>1</sup>

Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos y para la efectiva tutela de este derecho, existen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Así, el Estado tiene la obligación de respetar los principios de máxima publicidad y disponibilidad de información; por lo que debe garantizar el derecho a la información de manera amplia.

Sin embargo, en contravención al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, la fracción V del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, adicionada mediante Decreto 92, publicado el 30 de mayo de 2019, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, a consideración de este Organismo Nacional, resulta violatorio del derecho humano de acceso a la información, reconocido a nivel constitucional y convencional, y su correlativo principio de máxima publicidad.

Ello, ya que la citada disposición contempla la reserva genérica, previa e indeterminada de la información relativa a los resultados de los procesos de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública y empresas de seguridad privada, así como aspirantes a ingresar a las mismas.

Dicho precepto no es acorde con la Constitución Federal, ya que, en atención al principio de máxima publicidad, es posible considerar que la información es primordialmente pública y sólo en caso de que exista una razón que justifique su clasificación, será posible restringir su acceso, lo que en todo caso conlleva una valoración caso por caso.

---

<sup>1</sup> Tesis 2a. LXXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Novena época, página 463, del rubro **“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”**

Lo anterior, en razón de que una de las formas de garantizar el principio de máxima publicidad es la prohibición de una clasificación general y desde la ley de la información pública, pues esta sólo podrá ser clasificada cuando se reciba una solicitud particular de información, la autoridad competente lo determine fundando y motivando, y se realice una prueba de daño.

Ello quiere decir que, dicha exclusión de la regla sólo puede atender a circunstancias especiales previstas constitucionalmente, y que causen la menor restricción del ejercicio de ese derecho para que se cumpla con el imperativo de que toda la información es pública y de fácil acceso.

Es por ello que, la disposición impugnada deviene inconstitucional, porque, dicho artículo genera una clasificación legal de reserva, al considerar de manera genérica que tendrá el carácter de reservado los documentos y expedientes en trámite, lo que a su vez, impide distinguir entre la información que sí es susceptible de ser reservada, de la que no; y por el otro, niega toda posibilidad de difundir esa información permanentemente, ya que no está sujeta a una temporalidad específica.

En esa tesitura, dicha norma resulta contraria al principio de máxima publicidad contenido en el parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información, pues presupone que toda la información es susceptible de ser clasificada como reservada y confidencial, con lo cual se desconoce que será el órgano competente, el que en cada caso deberá determinar a partir de una prueba de daño, si dicha información puede clasificarse o no.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**ÚNICO.** La disposición impugnada de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, prevé que tendrán carácter de reservado los documentos y expedientes que se encuentren en trámite, por tanto, constituye una restricción genérica, indeterminada y previa, vulnerando así el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El objeto del presente concepto de invalidez es argumentar y sostener la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, en materia del derecho de acceso a la información, de lo dispuesto en la fracción V del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, cuyo decreto de adición fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 30 de mayo de 2019.

El precepto en comento dispone lo siguiente:

*“Artículo 42. Tendrán carácter de reservado los documentos y expedientes expresamente que se encuentren en los siguientes casos:*

*(...)*

**V. Los que constituyan expedientes en trámite, en términos del artículo 44<sup>2</sup> de ésta Ley, y**

*(...).”*

Como se desprende de la literalidad de la norma, ésta establece una reserva ex ante de todos documentos y expedientes en trámite<sup>3</sup>, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Es decir, la disposición jurídica impugnada transgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estrictamente reservado a la totalidad de la información obrante en las carpetas de investigación.

---

<sup>2</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Durango**

**Artículo 44.** Los documentos y expedientes en archivos de trámite<sup>2</sup>, se consideran reservados y no pueden ser consultados, por personas diferentes a la autoridad y los actores implicados

<sup>3</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Durango**

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

VI. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

(...)

Previo a desarrollar los argumentos tendientes a exponer la contradicción de la norma con el mandato constitucional, conviene precisar que el derecho de acceso a la información comprende como regla general la libertad de buscar, recibir y difundir datos o hechos de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección de las personas.

Además, el derecho humano indicado tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otras prerrogativas fundamentales.

Esto es, la información, además del valor propio que por sí misma implica, tiene uno instrumental, el cual sirve como presupuesto para ejercer otros derechos y como base para que los gobernados puedan realizar un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social en todo Estado de Derecho.<sup>4</sup>

Los estándares nacional e internacional coinciden en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Al respecto ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone por los siguientes elementos:

- I. **Por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.**

En ese tenor, se entiende por información pública al conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad,

---

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2008, página 743, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.<sup>5</sup>

- II. **Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;
- III. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas<sup>6</sup>:

- I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.

---

<sup>5</sup> Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro: ***"INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO"***

<sup>6</sup> Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77. Cfr. Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 80; y Caso Herrera Ulloa, párrafos 108-111.

- III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.
- V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.
- VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Tomando en consideración los anteriores aspectos y estándares, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la fracción V del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Para sustentar tal afirmación, tal como se apuntó con antelación, el parámetro fundamental que debe tomarse en cuenta en la materia es aquél reconocido en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el cual dispone que toda la información con se encuentre en posesión de cualquier autoridad

sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.<sup>7</sup>

No obstante, en contraste con el mandato constitucional, la disposición impugnada deviene inconstitucional, porque, dicho artículo genera una clasificación legal de reserva, al considerar de manera genérica que tendrá dicho carácter todos los documentos y expedientes en trámite, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Suprema.

Por ello, el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una clasificación previa que realizó el legislador, imposibilitando que las autoridades que detentan información pública puedan clasificar la información de forma casuística, no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna y únicamente permite su acceso a ciertos sujetos.

Es decir, se imposibilita el suministro de cualquier tipo de información que, en su caso, cualquier persona física o jurídica pudiera solicitar al amparo del derecho fundamental de acceso a la información y el principio de máxima publicidad bajo ninguna circunstancia, implicando así una restricción previa desproporcional e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar cuál admite ser catalogada como reservada y cuál —por el contrario— debe ser pública.

---

<sup>7</sup> “**Artículo 6º.** (...)”

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (...)”

En otras palabras, el mencionado precepto invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que propiamente y por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación.

Además, la referida restricción realizada por el legislador, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada o incluso confidencial.

Por ello, con la finalidad de ejemplificar la inconstitucionalidad aducida, resulta necesario precisar que lo dispuesto en la fracción V del numeral 42 en relación con el diverso 44 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>8</sup> ordenamiento que fue emitido por el Congreso

---

<sup>8</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;

de la Unión por delegación expresa del Poder Revisor de la Constitución Federal, para reglamentar el artículo 6º de la Norma Suprema en la materia.

Un punto importante a precisar, consiste en señalar que la naturaleza de la información reservada es distinta de la información confidencial.

Al respecto los Capítulos III y IV del Título Sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es susceptible de clasificarse como información reservada, aquella que:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales
- Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.
- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.

---

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa
- Afecte los derechos del debido proceso
- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Lo anterior, siempre que se funde y motive la reserva, a través de la aplicación de la prueba de daño; sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Por otra parte, se considera información confidencial<sup>9</sup>, la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, considerando como información confidencial: Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

---

<sup>9</sup> Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

De esta manera, no resultaría correcto aducir que la norma impugnada va encaminada a salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información confidencial, —distinta a la reservada— pues los datos confidenciales no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

De una lectura sistemática de la Ley de Archivos de Durango, se desprende que considera para efectos de ese cuerpo normativo que se entiende como “Archivo de trámite” al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; así, el alcance de la reserva de información es para todos aquellos expedientes, independientemente de la materia, que se encuentren en trámite y solo se permitirá su consulta a la autoridad y los actores implicados.

Por tanto, la regulación impugnada resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

Si bien existe posibilidad de que la publicidad general de la información sea sujeta a un claro régimen de excepciones, este sistema de excepcionalidad responde a un sistema de reglas que deben estar claramente definidas y además deben resultar legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Al respecto, conviene tener presente que nuestra Norma Fundamental estipula de manera clara que, por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo es pública y la restricción de la misma puede darse solamente en **casos de excepción** y mediante **reserva temporal**, la cual podrá realizarse cuando se cumplan las siguientes condiciones:

**A.** Por razones de:

1. Interés público y,
2. Seguridad Nacional,

**B.** En los términos que fijan las leyes.

Por cuanto hace al inciso **A** anterior, en relación con las razones de interés público, las autoridades poseedoras de información deberán valorar en cada caso concreto, si el proporcionar la información solicitada causaría un perjuicio al interés de la colectividad de una manera mayor al beneficio que supondría al solicitante detentar los datos públicos que se encuentren en poder del Estado.

En consecuencia, resulta contrario al sistema de reserva de información toda disposición que realice una clasificación absoluta, a priori de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica como regla general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

En este sentido, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha reconocido que en las leyes reguladoras de la materia pueden válidamente establecerse restricciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger; es decir, que exista

proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger.<sup>10</sup>

Sin embargo, de una lectura de la disposición combatida, se aprecia que no necesariamente se justifica el interés público en todos los géneros de documentos, por lo que resulta incompatible con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información, pues rompe con el sistema excepcional de reserva al limitar de forma injustificada el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la Norma Suprema.

Así el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del género de información que obre en un documento o expediente que se encuentre en trámite. En contraste, lo que debería realizarse es una ponderación casuística que permita discernir si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, situación que la norma impugnada no permite.

En el caso concreto, de la literalidad de la fracción V del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, permite apreciar que la reserva de información que la ley decreta no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la reserva genérica de los expedientes en trámite, permitiendo únicamente su consulta, a los actores implicados y a las autoridades.

Debe recordarse que la reserva temporal de información, está sujeta a un interés público, es decir por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda; sin embargo, esa reserva de información no se actualiza en todos los casos y por supuesto no puede ser de forma permanente o indeterminada —*ad perpetuam*— sino que es en función de un fin y por un

---

<sup>10</sup> Tesis aislada 2a. XLIII/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, abril de 2008, p. 733, de rubro: “**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**”

periodo determinado, razón por la cual, cuando ese fin o temporalidad se cumplen, desaparecen las causas que permiten la reserva de la información.

En suma, la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en las normas tildadas de inconstitucionales no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.

En efecto, la norma realiza de facto una reserva previa de la totalidad de la información, lo cual provoca que resulte contraria al principio de máxima publicidad pues para determinar si la información es sujeta a esa categoría, debe llevarse a cabo la prueba de daño correspondiente para determinar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional y no atendiendo a cuál es el órgano estatal que genera la información o la denominación que se le otorga a la misma.

Por ello, es evidente que la fracción V del numeral 42 de la Ley controvertida transgrede el principio de máxima publicidad; y lo invierte al hacer de la reserva de la información una regla general.

Así, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal como requisitos válidos para limitar el derecho de acceso a la información y lo que se desprende de la fracción impugnada, se puede advertir un distanciamiento entre los principios y las bases generales que regulan el ejercicio de este derecho.

De ese modo, la disposición combatida se traduce en una afectación a este derecho fundamental, lo que deriva en su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

Es así que la norma impugnada de la Ley de Archivos del Estado de Durango deviene en inconstitucionales por los siguientes motivos:

- a.** Realiza una clasificación de la información como reservada de forma previa, absoluta e indeterminada.
- b.** La reserva de información es permanente pues no se encuentra sujeta a una temporalidad.
- c.** La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución.
- d.** La reserva de información no se apegó lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

En tal virtud, la inconstitucionalidad de la disposición impugnada se sustenta, por un lado, en que no todas las circunstancias especificadas por las que se toma tal determinación corresponden a la protección del interés público ni a la seguridad nacional, por lo que no se distingue la información que sí es susceptible de ser reservada, de la que no y, por el otro, en que la prohibición de difundir la información es permanente y no está sujeta a una temporalidad específica.

Por lo anterior, el precepto impugnado genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, al calificarla toda como reservada y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos y no se encuentra sujeta a temporalidad alguna, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

En ese sentido, la clasificación realizada por la norma tildada de inconstitucional, de forma genérica de todos los documentos y archivos que se encuentran en trámite no encuentra justificación. Esto es así porque, si bien es cierto puede ser válida la clasificación de ciertos datos obtenidos como lo es la información confidencial, reservando su acceso en determinados casos y circunstancias, esto no debe establecerse como una regla general, *ex ante* y sin la aplicación de la prueba de daño.

Por tanto, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por la norma impugnada al mantener como estrictamente confidencial la información que no debe serlo y que pudiera resultar necesaria para proteger los derechos de las personas y la estabilidad democrática del Estado, por lo que se debe garantizar que toda persona pueda acceder a información de carácter público, la cual solamente debe ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, asegurando que toda negación al acceso a información pública sea justificada, correspondiendo a las autoridades acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

En apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

**“Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley debe responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”<sup>11</sup>**

En este orden de ideas, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado Democrático de Derecho debe ser el acceso a ésta y su máxima publicidad, la cual solo puede ser restringida bajo los límites o excepciones estrictamente estipulados en la Constitución Federal, a saber, por:

1. Los intereses nacionales;
2. Los intereses de la sociedad; y

---

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrafo 229.

### 3. Los derechos de terceros.

Dichas limitantes han dado origen a la figura conocida en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático".

En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, no puede limitar de manera discrecional el derecho a la información, sino que el respeto a su ejercicio debe ser amplio, solamente encontrando ciertas excepciones que a su vez lo garantizan.

Debe enfatizarse que, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

El derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución Federal, entendido como el derecho de toda persona a solicitar, investigar, buscar, recibir y difundir información, tiene como regla general el acceso a esta y como excepción la clasificación de confidencialidad y reserva; sin embargo, dicha clasificación, como ya se ha señalado, debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado.

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para

la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.

La Corte Interamericana ha establecido, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que para que una restricción sea compatible con dicho tratado debe cumplir con los siguientes requisitos:

**a) Estar establecida por ley.**

La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

**b) Fin legítimo.**

El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

**c) Necesidad en una sociedad democrática.**

La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto éste forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.

En esa tesitura, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente someter a la fracción V, del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, a la aplicación de los referidos estándares, para ello se deberá de realizar un escrutinio de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>12</sup>

Lo anterior es así, dado que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

---

<sup>12</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***

Ahora bien, identificados los fines que ha perseguido el legislador local con las disposiciones impugnadas, se advierte que la finalidad de las normas puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, en el caso, pretende salvaguardar la protección de datos personales y sensibles de las personas involucradas en un procedimiento ante el Estado, así como el correcto desarrollo de la función de procuración de justicia. Es decir, puede decirse que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.<sup>13</sup>

Por lo que respecta a la **idoneidad de la norma impugnada**, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información recabada por los agentes estatales de Durango durante el trámite de expedientes con apego a las disposiciones aplicables, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado.<sup>14</sup>

Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el **examen de necesidad** implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar,

---

<sup>13</sup> Tiene aplicación la tesis aislada: 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: "**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**"

<sup>14</sup> Tiene aplicación la tesis aislada: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**"

determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

Al respecto, como se precisó en líneas previas, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad nacional del Estado mexicano.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador de Durango consistente en una calificación absoluta, *ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación para el Estado.<sup>15</sup>

De esta manera, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un **examen de proporcionalidad** en sentido estricto.

---

<sup>15</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

Esta grada del *test* consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.<sup>16</sup>

Lo anterior, toda vez que no resulta justificable invertir la regla constitucional relativa a la publicidad de toda la información pública y su régimen excepcional casuístico. Dicha inversión, consistente en precisar que por regla general toda la información contenida en expedientes en trámite se considera como estrictamente reservada, impidiendo su acceso, y por tanto constituye una medida que da pauta para permitir una vulneración a derecho de acceso a la información.

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego, es decir, al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue –la protección de datos personales y sensibles, así como la correcta procuración de justicia– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública.

---

<sup>16</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Poder Legislativo de Durango, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

En consecuencia, esta Comisión Nacional encuentra que la norma impugnada impone una restricción absoluta al derecho de acceso a la información e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6º constitucional, porque califica como reservada todo tipo de información de aquellos expedientes que se encuentren en trámite de forma previa y, por tanto, no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

Lo anterior ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a las razones por las que la información es susceptible de ser reservada. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que la norma impugnada podría hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

Por todo lo anterior, la fracción V, del numeral 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada, publicada el 30 de mayo de 2019 en el Periódico Oficial de Durango

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

*“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Asimismo, se solicita la invalidez por extensión del artículo 44 de la ley impugnada, por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad planteado. Lo anterior, para el efecto de que las personas de dicha entidad puedan gozar en plenitud de los derechos reconocidos en la Norma Fundamental y en los tratados internacionales, tal como lo ha establecido el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial P./J.32/2006.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Tesis: P./J.32/2006, Pleno, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, p. 1169, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE**

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

La presente acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.10, la cual es “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Es así como el derecho de acceso a la información, el cual implica buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, cualidades que cobran trascendencia, pues son indispensable para la formación de las opiniones públicas, que a su vez son necesarias para el funcionamiento de una democracia representativa.

Por tanto, con el presente medio de control constitucional, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas gocen del derecho de acceso a la información pública, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo

---

***INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA”.***

sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la disposición normativa impugnada se erige como una grave transgresión al ejercicio pleno del derecho humano de acceso a la información, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, pues establece una restricción *a priori*, indeterminada y genérica, adicionales al acceso a la información por sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

## ANEXOS

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>18</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>19</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Durango del 30 de mayo de 2019 que contiene el Decreto 92 por el que se reformó la Ley de Archivos para esa entidad federativa. (Anexo dos)

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

---

<sup>18</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>19</sup> “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los y las profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS